

EDITORIALE – 28 GIUGNO 2017

L'insostenibile solitudine dell'Italia
davanti ai flussi incontrollati di
migranti ridotti in Libia in stato di
schiavitù

di Raffaele Cadin

Professore associato di Diritto internazionale
Sapienza – Università di Roma

L'insostenibile solitudine dell'Italia davanti ai flussi incontrollati di migranti ridotti in Libia in stato di schiavitù

di Raffaele Cadin

Professore associato di Diritto internazionale
Sapienza – Università di Roma

Mentre sul suolo patrio andava in scena la curiosa vicenda dell'accusa alle Ong umanitarie di complicità a vario titolo con i trafficanti di esseri umani nel Mediterraneo, l'8 maggio 2017, nel Palazzo di Vetro delle Nazioni Unite a New York la Procuratrice della Corte penale internazionale, la gambiana Fatou Bensuda, prendeva la parola dinanzi al Consiglio di sicurezza per presentare il 13° rapporto sulla situazione in Libia in applicazione della celebre risoluzione 1970 (2011), figlia della responsabilità di proteggere e contenente il *referral* di detta situazione alla Corte medesima.

Senza i soliti convenevoli diplomatici e con stile diretto la Procuratrice lanciava subito l'allarme che avrebbe impensierito chiunque, ma non i navigati rappresentanti degli Stati membri del Consiglio: "allow me to observe with profound regret that the overall security situation in Libya has deteriorated significantly since my last briefing to the Council last November. Reports indicate that the country is at risk of returning to widespread conflict" (UN Doc. S/PV.7934, 8 maggio 2017, p. 2). Secondo la Bensuda, tale epilogo militare determinerebbe una situazione di violazioni gravi e generalizzate dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario che avrebbe come vittima sacrificale la popolazione civile.

Ai nostri fini, la Procuratrice non si è limitata a paventare il rischio di una sanguinosa deriva in Libia dall'anarchia diffusa al conflitto generalizzato, ma ha fornito una rappresentazione veritiera dell'attuale e terribile situazione in cui si trova la moltitudine dei migranti in transito nel territorio libico: "I am deeply alarmed by reports that thousands of vulnerable migrants, including women and children, are being held in detention centres across Libya in often inhumane conditions. Crimes, including killings, rapes and torture, are alleged to be commonplace" (*ibidem*, p. 4). Come se ciò non bastasse, la Bensouda ha anche citato fonti credibili secondo cui "Libya has become a marketplace for the trafficking of human beings" (*ibidem*).

Dato che la Procuratrice della Corte dell'Aja, per funzione e carattere, non ama parlare per metafore, la rappresentazione della Libia come "mercato per la tratta di esseri umani" avrebbe dovuto scuotere la coscienza giuridica (e non solo) della comunità internazionale per almeno tre ordini di ragioni. In primo

luogo, il dato sociopolitologico del ritorno del commercio degli schiavi in terra africana e sulle coste del Mediterraneo è a dir poco sconvolgente, rappresentando un regresso di alcuni secoli nell'idea stessa di progresso dell'umanità. In secondo luogo, se il Consiglio di sicurezza aveva già evidenziato in passato che il traffico di migranti e la tratta di esseri umani costituivano uno dei fattori di destabilizzazione cronica della situazione libica (si veda la risoluzione 2240 (2015)), la nuova magnitudo assunta dal fenomeno è ora indicativa del fatto che “[t]hese activities could further provide fertile ground for organized crime and terrorist networks in Libya” (*ibidem*, p. 4). In altri termini, si tratta di un mercato di “esseri umani” (*sic*) le cui rendite finanziano direttamente, *inter alia*, i gruppi terroristici presenti in Libia. Ma è il terzo profilo a presentare maggiore interesse giuridico e a meritare un piccolo approfondimento. Infatti, in relazione a questi sviluppi, la Procuratrice ha annunciato che il suo Ufficio “is carefully examining the feasibility of opening an investigation into migrant related crimes in Libya should the Court’s jurisdictional requirements be met” (*ibidem*).

L’Ufficio del Procuratore sta quindi concretamente valutando la possibilità di configurare gli abusi dei quali sono vittime i migranti in transito in Libia quali crimini internazionali (crimi contro l’umanità e/o crimini di guerra) al fine di aprire formalmente una indagine. In particolare, si ricorda che secondo dell’art. 7 dello Statuto di Roma, le condotte qualificate come crimini contro l’umanità (tra cui, l’omicidio, lo sterminio, lo stupro, la riduzione in schiavitù, la deportazione e il trasferimento forzato della popolazione, la persecuzione, ecc.) rientrano nella competenza *ratione materiae* della Corte soltanto se commesse nel corso di un attacco esteso o sistematico lanciato contro la popolazione civile da un’organizzazione statale o para-statale in esecuzione di un disegno politico. Nello specifico, rileva la “riduzione in schiavitù” nel corso di tratta dato che, ai sensi dell’art. 7, par. 2, lett. c), dello Statuto della Corte, “‘Enslavement’ means the exercise of any or all of the powers attaching to the right of ownership over a person and includes the exercise of such power in the course of trafficking in persons, in particular women and children”.

I rapporti disponibili sulla odissea dei migranti in transito in Libia non sembrano lasciare dubbi sulla possibilità di configurare tale situazione quale crimine contro l’umanità (si veda, in particolare, il *Thirteenth Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the United Nations Security Council pursuant to 1970* (2011), 8 maggio 2017, parr. 22-26). Oltrepassato da Sud il confine libico (si fa per dire), inizia un calvario di violenze e torture che assume i connotati giuridici della riduzione in schiavitù nel centro di raccolta di Sebha nella Libia meridionale. Qui i migranti che non possono pagare per proseguire il viaggio della speranza vengono presi in ostaggio dalle organizzazioni criminali locali che chiedono un riscatto alle famiglie di origine in gran parte localizzate nell’Africa centrale ed occidentale. Per coloro che riescono a giungere sulle coste libiche per intraprendere la traversata del Mediterraneo la *via crucis* non è certo terminata con l’unica differenza che nella gestione del “mercato degli schiavi”, nei

centri di detenzione ufficiali o meno, sono implicate anche entità terroristiche che ne traggono un significativo beneficio finanziario. Si tratta di un viaggio infernale che ormai coinvolge migliaia di persone all'anno (secondo i dati dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni, nel 2016 sono giunte in Italia partendo dal Nord Africa 181.436 persone) e che ha dei costi umani insopportabili: dalle interviste ai migranti sbarcati sulle coste italiane risulta che la stragrande maggioranza dichiara di essere stata vittima di ogni genere di abusi e violenze, al netto delle migliaia di persone inghiottite dalla "cortina d'acqua" del Mediterraneo (stimate in 3.700 nel solo 2016).

Il paradigma del crimine contro l'umanità - l'attacco esteso o sistematico contro la popolazione civile perpetrato da una organizzazione politica (statale, parastatale o non statale, a seconda dei casi) - è purtroppo realizzato come anche il trapasso dalla fattispecie del traffico di migranti a quella della tratta di esseri umani. La narrativa secondo la quale il 90% delle persone sbarcate in Italia attraverso la cosiddetta rotta del Mediterraneo centrale sarebbe rappresentata da "migranti economici" che partono da vari contesti africani alla ricerca di un destino migliore e non godono di alcuna protezione internazionale è "esatta", ma non giuridicamente "vera" nel senso heideggeriano del termine. È "esatta" se si nullifica la portata giuridica dell'art. 13, par. 2, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo che afferma che "[e]veryone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country", diritto fondamentale ad emigrare che trova peraltro conferma nell'art. 12, par. 2, del Patto sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite. Ma soprattutto è una rappresentazione "corretta" se si limita aprioristicamente l'analisi al ... dato di partenza senza considerare il limbo infernale che aspetta i migranti che si avventurano nelle terre libiche, inquadrabile, ... è bene ripeterlo, sotto il profilo giuridico, nella riduzione in schiavitù nel corso di tratta.

Tale qualificazione non è soltanto idonea a far rientrare gli abusi subiti dai migranti in transito in Libia nella competenza materiale della Corte, e sotto questo profilo è promettente l'annuncio (sperando che non rimanga tale) della Procuratrice di voler verificare la possibilità di iniziare una indagine in tal senso, ma ha ulteriori ed importanti conseguenze giuridiche nel diritto internazionale dei diritti umani e nell'ordinamento giuridico italiano. Sotto il primo profilo, nasce a parere di chi scrive, una presunzione generale sia pure relativa (superabile in occasione dell'esame individuale dei casi) secondo la quale vige nei confronti dei migranti provenienti dalla Libia il divieto di respingimento. È infatti inconcepibile che le vittime (salvo prova contraria) di tratta di esseri umani possano essere forzatamente rispedite al mittente per essere reintegrate in quello che senza ipocrisie può essere definito un vero e proprio mercato degli schiavi. Del resto, una situazione del genere sarebbe senza dubbio sanzionata dalla Corte di Strasburgo in linea con una giurisprudenza ormai consolidata (basti qui ricordare la condanna senza appello dell'Italia nella celebre sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera) del 23 febbraio 2012 sul *caso Hirsi*).

Accanto al divieto di respingimento, e anche a non voler considerare applicabile in via generale ai migranti provenienti dalla Libia la protezione internazionale sussidiaria (per la ragione formalmente assorbente che questo istituto presuppone il rischio di subire un grave danno nel Paese d'origine e non nel Paese di transito), sarebbe doveroso riconoscere nel nostro ordinamento a detti migranti il permesso di soggiorno per motivi umanitari in quanto ricorrono “seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano” (art. 5, co. 6, del T.U. sull'immigrazione). Detta soluzione avrebbe un ambito di applicazione soggettiva generale e quindi residuale, ovvero andrebbero ad essa ricondotti tutti i casi nei quali non è possibile riconoscere la protezione internazionale o una forma speciale di tutela prevista nel nostro ordinamento (ad esempio, ai minori stranieri non accompagnati ai sensi della nuova legge 47/2017 o agli stranieri che soddisfano i requisiti per rientrare nei programmi di protezione sociale in favore delle vittime di sfruttamento e tratta *ex* art. 18 del T.U. sull'immigrazione). Fermo restando, è bene rammentarlo, che la gravità e l'ampiezza della catastrofe umanitaria della quale sono vittime i migranti in transito in Libia giustificerebbero e anzi richiederebbero l'attivazione da parte dell'esecutivo della protezione temporanea “per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea” (art. 20 del T.U. sull'immigrazione). Cosa peraltro che non è mai avvenuta con riferimento ai migranti provenienti dalla Libia, né avverrà in futuro a causa del clima politico dominante (il precedente è costituito dal DPCM del 5 aprile 2011 che ha definito il regime di protezione temporanea da assicurarsi a favore di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa affluiti nel territorio nazionale dal 1° gennaio 2011 al 5 aprile 2011).

È doveroso riconoscere che la “falsificazione” giuridica della narrativa ufficiale che spoglia di ogni tutela i migranti africani che sbarcano sulle coste italiane, ingabbiandoli nell'immagine mediatica dei “disperati del mare” alla ricerca di un futuro migliore, non contribuisce di per sé alla soluzione politica della questione dei flussi migratori incontrollati, anzi forse la complica. Tuttavia, non soltanto bisogna (ri)affermare l'autonomia del discorso giuridico da quello politico, ma è anche necessario inquadrare correttamente un fenomeno prima di cercare di regolarlo attraverso la predisposizione di una *governance* adeguata. In altri termini, il punto giuridico sollevato dalla dinamica epocale in esame non è circoscrivibile al diritto internazionale del mare e all'obbligo di salvataggio dei naufraghi in pericolo di vita nel Mediterraneo, con la conseguenza che l'azione politica dovrebbe essere diretta ad impedire la partenza dei migranti ammassati in condizioni inumane sulle coste libiche al fine di eliminare per incanto il problema. Come si è cercato di evidenziare, la questione giuridica è molto più complessa e ha una magnitudo senza precedenti: siamo di fronte ad una catastrofe umanitaria che si innesta in uno Stato in situazione di anarchia e che coinvolge centinaia di migliaia di persone ridotte in schiavitù da organizzazioni criminali e terroristiche dedite alla tratta di persone. Migranti dunque, ma anche vittime

di crimini internazionali che, pur non avendo formalmente diritto alla protezione internazionale nelle sue forme tradizionali (e in parte anacronistiche), non possono certamente essere respinte quando riescono a partire dalle coste libiche e devono essere accolte per ragioni umanitarie quando entrano in contatto con il nostro ordinamento.

In un contesto del genere, ha poco senso cercare di dotare di uomini e mezzi quello che rimane della guardia costiera libica che fa riferimento ad un governo “legittimo” a livello internazionale, ma che a malapena controlla alcuni quartieri di Tripoli. Guardia costiera, peraltro, da sempre pesantemente collusa con i trafficanti di uomini e accusata di ricorrere a metodi brutali nei confronti dei profughi in mare. Sono misure tampone, intraprese da ultimo dal nostro esecutivo, che forse sono in grado di attenuare per qualche tempo l'ondata degli sbarchi e la campagna mediatica “sovranaista”, ma che incancreniscono ulteriormente la situazione dei migranti in attesa nei famigerati centri di detenzione libici. Conviene all'Italia rischiare di perdere la credibilità internazionale faticosamente acquisita in anni di quasi solitario esercizio dei valori della solidarietà e dell'accoglienza con misure di dubbia efficacia e di sicuro di stampo repressivo?

È poi del tutto paradossale la campagna politico/mediatica lanciata in Italia contro le Ong impegnate nell'azione di soccorso e salvataggio dei migranti nel Mediterraneo. Non ci riferiamo tanto alle notizie relative all'apertura di indagini conoscitive da parte della magistratura italiana su ipotesi di collusione tra Ong (o volontari di quest'ultime) e organizzazioni criminali nella gestione operativa del traffico di migranti. Si tratta di mere ipotesi investigative, peraltro ampiamente mediatizzate e strumentalizzate politicamente, che dovranno essere eventualmente confermate dalle indagini in corso. Di portata più generale è la stravagante accusa secondo la quale le attività di salvataggio delle Ong umanitarie integrerebbero il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, specie quando non avverrebbero sotto il coordinamento della guardia costiera italiana o addirittura ad insaputa di quest'ultima e con modalità “sospette” rappresentate dalla presenza delle navi di soccorso in tratti di mare a ridosso delle acque territoriali libiche poi effettivamente interessati dall'arrivo delle imbarcazioni dei migranti. Tale argomentazione di stampo inquisitorio è stata peraltro ridimensionata dal procuratore Ambrogio Cartosio che, davanti alla Commissione Difesa del Senato, ha affermato la non punibilità del reato così configurato perché nel nostro ordinamento “se una nave qualsiasi viene messa al corrente del fatto che c'è il rischio che un'imbarcazione possa naufragare ha il dovere di soccorrerla in qualsiasi punto e questo principio travolge tutto”. Pur riconoscendo una certa efficacia alla dialettica del procuratore, l'invocazione stessa del reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina non dovrebbe avere cittadinanza giuridica in una situazione in cui i naufraghi dovrebbero essere considerati, fino a prova contraria, vittime di riduzione in schiavitù nel corso di tratta.

L'argomento principale utilizzato per contestare in radice l'azione umanitaria svolta dalle Ong nelle operazioni di *search and rescue* nel Mediterraneo non ha peraltro natura giuridica, ma politica. Si sostiene, infatti, che la presenza delle navi delle Ong nei pressi delle acque territoriali libiche agisca come *pull factor* (quindi come “fattore di attrazione”) delle moltitudini di migranti verso le coste italiane. Si è dunque sviluppata una seconda narrativa, collegata a quella appena ripudiata che etichetta come migranti “economici” i disperati del mare, che considera controproducenti le attività di soccorso che avrebbero l'effetto di incanalare i flussi migratori africani sulla rotta centrale del Mediterraneo in direzione Italia, a danno non solo degli interessi nazionali del nostro Paese, ma anche della stessa vita dei malcapitati a rischio di naufragio. In altri termini, la rassicurante presenza delle imbarcazioni umanitarie avrebbe l'effetto taumaturgico di creare nell'immaginario collettivo africano una sorta di autostrada del mare tra la sponda Sud e quella Nord del Mediterraneo, sicura ... ma non troppo perché verrebbe presa letteralmente d'assalto da chiunque in Africa è alla ricerca di un destino migliore ...

Questa lettura sociopolitologica francamente disarmante è, infatti, logicamente collegata alla distorta raffigurazione come migranti “economici” di coloro che si avventurano nella traversata del Mediterraneo: la creazione di una “cortina d'acqua” che dovrebbe respingere chiunque tenti di avvicinarsi alla “fortezza europea” trova la propria giustificazione pseudo-giuridica nell'assunzione che quest'ultimi non godono di alcuna protezione internazionale e che addirittura non dovrebbero neanche essere salvati in caso di naufragio per evitare ogni pericoloso processo emulativo e quindi ... nel loro stesso interesse! Pur non mancando tesi complottistiche su stravaganti finalità occulte perseguite dall'internazionale umanitaria, la responsabilità addebitata alle Ong impegnate nelle attività di *search and rescue* è quindi di tipo sostanzialmente obiettivo, nel senso che sarebbe sufficiente la loro presenza operativa per creare un effetto “ponte” nel Canale di Sicilia.

Il commento di posizioni così strampalate merita poche parole. La loro accettazione significherebbe rinunciare alla civiltà giuridica (e l'indifferenza nei confronti dei naufraghi, incluse donne in stato di gravidanza e bambini, rappresenta una barbarie) per un presunto interesse nazionale. L'adesione alla logica che le sottende equivarrebbe, per fare solo un esempio, alla rinuncia al principio della presunzione d'innocenza in ambito penale per il timore che la messa al bando della giustizia sommaria possa creare un senso diffuso d'impunità con conseguente proliferazione incontrollata dei reati.

Del resto, le dinamiche fattuali dei flussi migratori africani smentiscono l'assioma che le operazioni di salvataggio delle Ong abbiano costituito un *pull factor* in direzione delle coste italiane. A questo proposito, è bene ricordare che tali attività non sono all'origine del problema (sono infatti iniziate nel 2014 quando l'ecatombe dei migranti nel Mediterraneo era già da tempo di drammatica attualità), ma ne rappresentano un tentativo di soluzione sotto il profilo umanitario, peraltro incentrato sull'instancabile azione di soccorso della Guardia Costiera italiana e della nostra Marina Militare, mentre le imbarcazioni

Frontex sono sempre meno presenti al largo delle coste libiche. Ciò è ulteriormente dimostrato dal fatto che nel periodo tra la fine del 2014 e l'inizio del 2015, che ha coinciso con l'interruzione della missione *Mare Nostrum* e l'inizio di quella *Mare Sicuro*, il numero dei migranti nel Mediterraneo non è affatto diminuito. Come ha efficacemente dichiarato il Viceministro degli Esteri Mario Giro, "l'unico vero *pull factor* che esiste è la presenza dell'Europa a poche miglia marine dalla costa africana". Davanti a 1089 persone che hanno perso la vita nel Mediterraneo nei soli primi quattro mesi del 2017 (dati dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni) e alla conclamata assenza di mezzi di soccorso dell'UE, la questione centrale non è certamente quella di screditare il ruolo delle Ong o addirittura di criminalizzarle, ma semmai quella di intensificare gli sforzi di tutti gli attori della comunità internazionale, in particolare di quelli ancora colpevolmente assenti.

Il nostro Paese deve resistere alle politiche di chiusura dell'UE e alle pulsioni sovraniste riaffermando con orgoglio la propria missione di *Potenza protettrice dei migranti nel Mediterraneo* che si avvale a questo fine della preziosa collaborazione dell'internazionale umanitaria. E deve spendere a livello internazionale il capitale di credibilità politica così acquisito per cercare di contribuire alla soluzione strutturale della crisi libica e delle cause effettive (*push factors*) delle migrazioni dei popoli africani: guerre, carestie, violazioni gravi dei diritti umani e discriminazioni di ogni sorta.

Quanto precede può apparire un libro dei sogni di fronte all'improvvisa (ma prevedibile come il palesarsi ciclico della stagione estiva) "crisi nella crisi" determinata nelle ultime ore dall'arrivo di flussi crescenti di migranti dalle coste libiche (12 mila in due giorni trasportati da 22 imbarcazioni, in maggioranza riconducibili a Ong) e conseguente decisa reazione governativa. In effetti, il precipitoso rientro in Italia del Ministro degli Interni mentre era in volo verso gli Stati Uniti, le dichiarazioni odierne del Premier e soprattutto del Presidente della Repubblica in visita in Canada, per finire con il passo ufficiale del nostro governo presso la Commissione europea danno l'idea di una emergenza diventata ormai insostenibile per il nostro Paese che richiede misure immediate. *Enough is enough*.

Nulla quaestio sull'analisi della situazione ("Un Paese da solo non può farcela. Anche un paese grande e aperto come il nostro. Serve la collaborazione internazionale, ma alcuni Paesi dell'Europa restano insensibili" nelle parole del Presidente della Repubblica) e sulla strada maestra da seguire per depotenziare la fase più critica, ovvero prevedere un collegamento tra le attività di salvataggio e quelle di accoglienza che non possono rimanere a carico soltanto del nostro Paese nell'indifferenza dell'UE che a malapena e con riluttanza si limita a dare un contributo alle operazioni di soccorso in mare.

Il problema è come giungere a questo risultato nel rispetto delle norme internazionali e soprattutto del diritto internazionale dei diritti umani. Sotto questi profili, la misura estrema evocata dal governo italiano di negare l'autorizzazione all'approdo nei porti nazionali per le navi che non battono bandiera italiana, anche se limitata alle sole imbarcazioni delle Ong e non estesa anche alle unità facenti parte

delle missioni europee (Eunavformed, l'Operazione che contrasta nel canale di Sicilia i trafficanti di esseri umani, e Frontex, l'Agenzia cui spetta il controllo delle frontiere esterne dell'UE), appare assai discutibile. L'iniziale e cauta apertura dei servizi giuridici della Commissione che, secondo fonti giornalistiche, riterrebbero detta misura ammissibile se applicata a navi che battono bandiera di un altro Paese e che operano fuori dall'area di ricerca e soccorso italiana è resa problematica dalla confusione che regna sovrana sulla competenza e sulla precisa delimitazione delle zone Sar nel Mediterraneo Centrale (sovrapposizione tra quella italiana e quella maltese, estensione di fatto della competenza italiana alla Sar libica dopo il crollo del regime di Gheddafi). Per non parlare poi della complicazione derivante dalla circostanza che la nozione di porto "sicuro", verso il quale devono essere portati i profughi tratti in salvo in una determinata area Sar, è assai fluida nella prassi applicativa e oggetto di diverse contestazioni.

Il punto dirimente la questione è peraltro un altro. Vietare l'approdo in un porto di una nave che ha effettuato il salvataggio di profughi in mare integra in ogni caso la violazione del divieto di respingimento nei confronti di coloro che hanno il diritto di richiedere la protezione internazionale, nonché del diritto alla vita di tutti i migranti tratti in salvo nella misura in cui tale blocco implichi un pericolo per la loro incolumità.

In conclusione, è auspicabile che il nostro Paese porti avanti le proprie ragioni in maniera ferma e risoluta a livello internazionale ed europeo senza rischiare di pregiudicare i diritti dei più deboli che dovrebbero essere considerati intangibili in ogni circostanza, al pari delle nostre più profonde tradizioni culturali e giuridiche.